

EU の環境リーダーシップと気候変動問題 —2009 年コペンハーゲン会議の場合

和達容子*

EU Environmental Leadership and Climate Change — the case of 2009 Copenhagen Conference

Yoko WADACHI

Abstract

The aim of this research is to define the intensions and measures for obtaining the environmental leadership by the EU, and to examine its results and problems in the formation of international environmental regimes. The case here is the Copenhagen Conference on climate change in December 2009. The EU had been eager for winning the battle against climate change and the EU's successful leadership, and developed domestic EU climate change policy first of all. The Conference, however, resulted in failure in terms of both the Earth and the EU. The one of the most serious obstacles in the process of Copenhagen was the state like China, India, Brazil and the US who emitted a large amount of GHG and opposed the legally binding agreement at the international level. Their attitude had never been changed by the EU unilateral commitment to reduce its greenhouse gas emissions to 20% below 1990 levels or financial fund proposal. The world map on climate change seemed to be different from the previous one. The EU was therefore required to make another strategy for environmental leadership in the new negotiation environment.

Key words: EU, environmental policy, climate change, Copenhagen, leadership

1. はじめに—EU であること

EU は、欧州統合の理念を具現化する主体である。欧州統合には、欧州諸国が抱える問題の平和的解決および欧州諸国の再興という目的が込められていた。一国家として取り組むよりも EU の一員となった方がより多くの問題解決が可能になることを期待して、欧州諸国は EU を構築し、また EU に加盟したのである。

1970 年代より実質的な開始をみた EU 環境政策も、欧州統合の理念に合致する展開を見せてきた。EU 独自の超国家主義的制度と政策を以て、国境を超える環境問題に対し取り組んできたのである¹。その間には、EU の存在を最大限生かすにはどうすればよいのかという考察も行われている。いわゆる補完性原則—「連合は、その排他的権限に属さない分野においては、提案される行動の目的が、加盟国の中央レベル又は地域及び地方のレベルのいずれにおいても十分に達成することができず、提案される行動の規模又は効果のために連合レベルでより良く達成されうる場合に限り、行動する」（欧州連合条

*長崎大学大学院水産・環境科学総合研究科

受領年月日 2015 年 5 月 29 日

受理年月日 2015 年 8 月 31 日

約第5条第3項)一は、EUと加盟国間の権限関係を規定し、加盟国よりもEUレベルにおいてより良く達成されるという観点がEUの行動、すなわちEU政策を正当化するとした。この定義は同時に、既存の国家という枠組みの堅固さも確認するものであった。国家の機能を高めるよう設立されたEUは、そこに任される仕事が減るようなことになれば、あるいはEUよりも加盟国単位で決定や行動をした方が良いと感じられる 이슈が増えれば、その意義を薄れさせることになる。EUの意義を軽視する認識の蓄積は、ときに反EU・脱EU勢力を勢いづかせ、欧州政治を国家回帰へと向かわせる²。

視点を国際社会全体に転じれば、EUの結束は欧州諸国に独特の存在感を与えている。政府間交渉を伴う国際条約の策定や国際ルールの確立において、比較的小規模な欧州諸国が一国の力で影響力を及ぼそうとするのは容易でない。自らの構想を国際社会で実現しようとするならば、その実現手段の一つは仲間を増やすことである。EU加盟国はその仲間であり、28カ国、5億を超える人口、GDP13兆ユーロを超える経済力(2013年)はEU諸国に共有される政治力の源である。「一つの声で発言する」ことは欧州再興の一方策と言えるだろう。

以上を踏まえ、本稿では、近年対外行動を増やしているEUがいかにして国際的なリーダーシップをとろうとしているのかに注目し、地球環境問題である気候変動問題への取り組みを事例として取り上げる。とりわけ2009年コペンハーゲン会議で観察された交渉環境の変化は、EU環境リーダーシップに挑戦した大きな変化として指摘する。

2. 気候変動レジームとEU

国際社会は、1992年に気候変動枠組み条約を採択し、問題認識を共有する取り組みの基盤を構築した。1997年に採択された京都議定書では付属書I国に対し温室効果ガス排出削減義務を課し、各国は温室効果ガスの削減に本格的に取り組むことになった。しかし、京都議定書による取り組みは、2001年の米国議定書離脱によって大打撃を受ける。当時世界最大の二酸化炭素

排出国であった米国の離脱は、世界の排出削減の見通しを狂わせ、京都議定書の発効さえ危うくした³。また、削減義務を負っていなかった国々に対して示すべき姿という規範の点でも問題を孕んでおり、将来的な削減義務を回避させる口実になり得た。

京都議定書後の国際的枠組みに関する国際交渉は、2007年に採択されたバリ行動計画によって開始された⁴。しかし、2008年のリーマンショック等経済的な不調があり、シェールガスなど資源開発の新動向によって資源価格の下落もあり、世界全体による気候変動対策の勢いは削がれていた。2009年のオバマ政権誕生によって米国のレジーム本格復帰が現実のものとなり、朗報とされたが、国内に抵抗勢力を抱える米国が実際にレジームを主導することはなかった。2010年に採択されたカンクン合意では、前年のコペンハーゲン合意を踏まえ、先進国・途上国双方の削減目標・削減行動を同じ条約締約国会議決定の中に位置づけ、先進国および途上国が提出した排出削減目標等は国連の文書としてまとめられ、これらの目標等を条約締約国会議として留意することになった。各国の自主削減目標・削減行動はMRV(測定・報告・検証)の検証を受けることになる。日本が掲げた「2020年までに2005年比で3.8%削減」という目標は、このカンクン合意に依るものである。現在、国際社会は、2020年から発効させる新たな法的枠組みを2015年末までに合意することを目指して交渉を進めている。

気候変動問題はすべての国が取り組まなければならない問題である。温室効果ガス排出と産業活動の密接な関係から、政府間交渉は当初から難航していた。しかし、問題の進行は待ってくれない。2014年に発表されたIPCC第5次報告書は、大気中の二酸化炭素濃度の上昇、予想される影響、対策の遅れといった深刻な状況を伝えるばかりである。

このような困難な状況の中でも、EUは環境リーダーシップをとるという決意の下に行動してきた⁵。気候変動枠組み条約策定時には、「1990年比で2000年までに二酸化炭素の排出を安定化させる」というECとしての削減目標を1990年に合意し、それを発信して交渉に臨んだ。その一方で、1992年のリオ・サミットに

合わせて採択を試みた CO₂/エネルギー税指令案の採択が一部加盟国の強硬な反対に遭って頓挫するなど、域内の意識および政策がまだ一体化しているとは言えない面も見せていた⁶。

気候変動枠組み条約第 3 回締約国会議 (COP3) には、事前に「1990 年比で二酸化炭素 15%削減」という高い削減目標値を発表し、その野心的な数字で政府間交渉を牽引した。実際には域内の事前交渉で 10%分までしか排出分担は合意できておらず、政治的には危ない橋を渡ったわけだが、米国・日本に 7%・6%削減を約束させる起動力になったと言ってよいだろう⁷。EU 対外交渉マンデートは、その政府間主義的な特徴ゆえに柔軟な交渉を難しくする。EU 側に効率の悪い交渉過程への反省はあったが⁸、主導アクターとしての体面は辛うじて保っていた。

2001 年の米国による京都議定書離脱後、米国抜きで京都議定書を発効させることに尽力したのも EU であった。批准を渋るロシアおよび日本へ外交的に働き掛け、さらに COP6 再開会合では議定書運用細則をめぐって日本と対立していた森林吸収等の点に譲歩を見せ、翌年のマラケシュ合意へと繋いだ。COP6 で交渉決裂直前に英国が米国との取引を試みたことは一時英国と議長国フランスの間に軋轢を生じたが、それが EU パフォーマンスに否定的な報道を生むと EU は改めて団結の重要性を認識し、米国の議定書離脱に対しては結束して対処することとなった⁹。国際交渉は EU の評価や認知の場となり、EU 加盟国には政治的結束が求められたのである¹⁰。米国離脱後の気候変動レジームにおいて、EU は一層存在感を増しているように見えた。

気候変動レジーム成立当初は EU によるリーダーシップ獲得も手探りの感が拭えなかったが、気候変動レジームの主導アクターとなることを意識し、2013 年以降の国際的枠組みを見通す頃には自らのリーダーシップ獲得のためのスタイルを確立させていた¹¹。その際重視していたのは、自らの気候変動対策を強化することであった。自らが先ず高い削減目標を掲げ、独自の政策を確立・実施することによってその実現可能性を示し他者の模範となる、いわゆる「指針的リーダーシップ」が重視されていたのである¹²。それにより国際交渉を優位に進めようとする方

針は、EU の環境対外行動に広く見られる特徴であり、域内政策と国際会議における提案との相関関係は気候変動レジームにも見ることが出来る¹³。

3. ポスト京都議定書の EU 気候変動対策

ポスト京都議定書の枠組みを決定するコペンハーゲン会議の前年、2008 年にポズナンで開催された COP14 は、リーマンショックの影響色濃く、期待された議論の進展を見ないままで終わった¹⁴。削減義務受け入れを渋る途上国の姿勢や米国の不在・消極姿勢のみならず、EU 自身も大胆な取り組みが出来ていなかった。当時域内で話し合われていた EU-ETS のオークション化に対し、エネルギー源として石炭を多用するポーランド等から不満が噴出するなど、盤石の域内政策が準備されていたとは言えなかった¹⁵。しかし、COP15 はポスト京都議定書の国際枠組みを合意する予定となっており、地元コペンハーゲン開催であり、EU は次期枠組みを主導すべく相当な意気込みを持って臨んだはずであった。

EU の気候変動対策は、京都議定書削減目標を達成するために 2000 年代前半から加速されていた。2000 年に欧州気候変動プログラム (ECCP) を採択、2005 年からは EU-ETS のパイロットフェーズを開始した。2007 年 1 月に欧州委員会から提出された文書では「1990 年比で 2020 年までに 20%削減すること、他の先進国が同様の目標値を提示するなら 30%削減」という目標値を提示し¹⁶、この目標は 2 月の環境相理事会で支持された。翌 2008 年 1 月には、欧州委員会から、COP15 を視野に入れた政策文書『2020 年までの 20・20：ヨーロッパの気候変動対策の契機』¹⁷および『気候変動と再生可能エネルギーに関する立法パッケージ』が提出された。当該法案は「2020 年までに温室効果ガスを 20%削減、再生可能エネルギーをエネルギー消費の 20%に増やす」という目標の達成手段を確保するもので、理事会および欧州議会の審議を経て、2009 年 4 月に正式に採択された¹⁸。これらは明らかに対外的なアピールを含んでいた。

2000年代に入ってから、域内政策以外にもEUの気候変動レジームに関する国際交渉を後押しする要因が指摘されていた¹⁹。第1に、EU世論は気候変動問題に取り組むことを強力に支持していた²⁰。世論の後押しがあり、それとともに政治的な優先順位も高まっていた。第2に、EUの多国間主義が気候変動レジームを主導するという方針と一致していた。第3に、2005年から特に注目され出したEUのエネルギー安全保障問題は、エネルギーを輸入に依存するEUに方針転換を迫り、気候変動対策として資源へ投資することを支持することに繋がった。第4に、EUを襲った2008年・2009年の金融・経済危機によって、EU気候変動対策レベルを国際化することが国際競争力の不利を解消させる意味を持った。第5に、EU拡大の影響である。2004年および2007年に加盟した東ヨーロッパ諸国は、域内政策決定過程において議論を後退させることもあったが、国際交渉においてはEUとしての利益を共有し、EU政策の国際化を支持していた。

環境リーダーシップ獲得に好意的な域内状況、欧州委員会が示す意気込みを背景に、EUは理事会レベルや欧州理事会レベルでも早くからCOP15について言及し、2009年10月21日の環境相理事会では「コペンハーゲンのためのEUポジション」に合意していた²¹。

しかしながら、COP15の合意へ向けた国際交渉は当初から不調が伝えられていた。EUは、合意への促進力になるであろう資金提供に関する合意を急ぎまとめ、12月10-11日に開催された欧州理事会で2010年から2012年を対象とした短期の財政支援（Fast-start funding）について、EUおよび加盟国は24億ユーロ／年の貢献に用意があることを表明した²²。一方、本会議直前11月にバルセロナで行われた事前協議では、法的に拘束力のある合意は難しいという見方がすでに大筋となっていた²³。

4. 2009年コペンハーゲン会議とEU

4.1 コペンハーゲン合意

2009年12月7日から19日までデンマークの首都コペンハーゲンで開催された気候変動枠

組み条約第15回締約国会議（COP15）／京都議定書第5回締約国会議（CMP5）は、EUにとって極めて不本意な結果に終わった²⁴。

第1に、COP15は正式な文書を採択することができなかった。収束を見せない議論に窮した議長は、最終日前日の17日から30近くの国・機関の首脳レベルによる協議・交渉を進め、合意草案の取りまとめを図った。ようやくまとめられた「コペンハーゲン合意」も、ベネズエラ等数カ国が作成過程の不透明を理由に採択に反対したため²⁵、議論が紛糾した。これによってデンマーク首相は議長を降板し、最終的には19日午後に副議長の下で、条約締約国会議として「同合意に留意する」と決定された²⁶。

第2に、コペンハーゲン合意の内容もEUが望んでいたものとは大きく異なっていた。EUは、2050年までに1990年比で50%、先進国全体では2020年までに25-40%、2050年までには80-95%、途上国でも2020年までに今までのペースよりも15-30%の温室効果ガス削減を達成すべきだと考えていた。そのために、京都議定書の約束期間が終了する2013年以降に空白を作らず法的な拘束力を持つ合意が必要であると強調していた。それは京都議定書の上に築かれ、すべての主要国が含まれるものであることを想定していた。

ところが、中国をはじめとする途上国は当初京都議定書の延長を希望し、まずは先進国が削減目標値を明らかにすべきであると主張した。彼等はより多くの資金と技術移転を望み、自らの削減義務については拒み続けた。先進国側は、現在の温室効果ガス排出傾向に鑑み、先進国のみの約束では十分でないと反論、議論は平行線をたどった。最終的に、緩和行動に関する具体的な目標値は何も採択されなかったのである²⁷。

合意に盛り込まれたのは、自主的削減目標・行動と国際的な検証という方法であった。付属書I国は2020年の削減目標を、非付属書I国は削減行動をそれぞれ条約事務局に提出し、前者の行動はMRV（測定・報告・検証）の対象となるというものである。後者の行動は国内的なMRVを経た上で、国際的な協議・分析の対象となるが、国際的支援を受けて行う行動については国際的なMRVの対象となる。この緩和行動へのアプローチは、国際的に合意した削減

目標値を各国に達成するよう求めた京都議定書におけるアプローチとは明らかに異なっていた²⁸。各国はコミットメントが与える厳格さから解放される一方で、気温上昇 2 度以内という目標達成に必要な温室効果ガス排出削減量を自主目標で確保できる保証はなく、国際社会は間もなく「ギャップ問題」に直面することとなる²⁹。

一方、コペンハーゲン合意には、EU が主張していた「世界全体の気温の上昇が摂氏 2 度より下に留まるべきであるという科学的見解を認識し、大幅な削減が必要であること」に合意したことが明示された。他にも新たな議論の前進はあった。途上国への資金提供に関して、短期資金として、先進国は 2010 年から 2012 年までの期間に 300 億ドルの新規で追加的な公的資金の拠出を約束した。長期的資金としては、2020 年までに 1000 億ドルを拠出する目標を約束した。途上国、特に脆弱な国における適応対策に先進国が資金、技術、能力開発を支援すること、森林の減少および劣化に由来する排出を削減するための REDD+創設に合意し、そのための資金提供等が約束された³⁰。これらは、EU が検討し支持していたことでもあった。

しかしながら、気温上昇を摂氏 2 度以内に収めるという文言を十分に保証するだけの約束は合意文書の中に見当たらなかった。事前協議で用意された数百ページに渡る草案は、各国が都合の悪い文言を削除し続けることによって、ほんの数ページの合意に縮小されていたのである³¹。京都議定書を継ぐ拘束力ある包括的かつ野心的な枠組みが採択されなかったことは、外交上の失態であり環境政策上の失策であった。新しい枠組みを期待していた国々や環境 NGO は大きく失望し、EU も落胆の気持ちを隠せなかった。確固たる合意を採択して削減目標値の見通しを示せないのであれば、関係者たちが将来的な行動に踏み出すための前提を創出することさえできなかったということになる。2013 年以降の見通しが立たなければ、環境投資などの経済活動にも影響を与えることになる。

会議直後の記者会見で、EU 議長国であったスウェーデンのラインフェルト首相は「正直に言えば、もっと多くを期待していた。これでは気候変動の脅威を回避することは出来ない。しかし、重要な第一歩ではある。」と述べ、バロー

ゾ欧州委員会委員長は「今回の合意は何もないよりはましたが、明らかに我々の目標を大きく下回るものであった。失望したと言わざるを得ない。だが、非常に重要なプロセスの一步である。」と述べた³²。

メディアはデンマークの議長国としてのリーダーシップに質問を投げかけたが³³、それに答える EU 各国の首脳・閣僚たちの返事は議長を擁護するものであった。「EU は長い時間かけて準備したのに他の国はそれほどのレベルではなかった」という言葉に象徴されるように、EU は出来るだけのことをしたが他の国に問題があったという見方が複数の関係者から示された³⁴。

同月 22 日に開催された EU 環境相理事会においても同様に COP15 に対する失望が全会一致で表明された。スウェーデンのカーलगレン環境相は、COP15 を「災難」「大失敗」とし、米中が温室効果ガス削減・抑制目標の上積み後ろ向きだったことを非難した³⁵。スペインのリベラ環境相は「コペンハーゲン合意は EU と市民が行ってきた集中的な作業を伝えていない」と不満を露わにしたが、今後も諦めずに作業を継続することも付け加えた³⁶。メディアが大多数の会議失敗の評価を伝える中、米国オバマ大統領は「我々は有意義かつ前例のない進展を遂げた。コペンハーゲンでなし得たことは『終わり』ではなく、国際協調の時代の始まりだ。法的拘束力のある合意を待っていたら何の進展も出来なかっただろう」とコメントしていた。中国の国家発展改革委員会・解振華副主任は「前向きな成果が得られた。みなが喜ぶべきだ」と述べ、中国としては評価できる結果が得られたことをうかがわせた³⁷。コペンハーゲン会議は、各国の気候変動問題に対する認識の差と、国連システムの中で全会一致を得ることの難しさを改めて思い知らされる結果となった。

4.2 EU リーダーシップへの評価

環境 이슈に関する EU 対外行動には、EU の制度上の特徴が制約となっていることが長らく指摘されてきた³⁸。EU 環境対外交渉には政府間主義的な手続きによりマンドートが与えられる。事前に国際交渉における「EU の立場」を採択しておくことは、時間と労力を必要とする大変な作業である。先行研究にも指摘されてい

る通り、当該イシューに関して域内が当初から統一見解を持っていないと、域内調整に時間を取られて対外交渉準備が手薄になり、期待に添う交渉成果を得ることは非常に難しくなる³⁹。

欧州委員会の対外権限が制限されている非効率もあった。理事会議長国は半年で代わり、トロイカ制をとって対外行動に一貫性を保とうとしたが、それにも不足はある。会議場では、議論の進捗状況に合わせて EU 加盟国と欧州委員会が頻繁に協議し連携して対応しなければならない現実がある。

さらに、気候変動問題はあらゆる政策領域に関連を持つため、EU・加盟国間の縦の調整だけでなく、政策領域を超えた横の政策調整も事前事後に必要となる。こうした EU 機構上の課題以上に今回観察者に強い印象を与えたのは、気候変動をめぐる国際情勢の変化と EU の相対的影響力の低下であった⁴⁰。

第1に、EU は気候変動対策を進め、温室効果ガスの排出量を削減していた。全世界における排出割合は、1990 年の 24.2% (EU15) から 2005 年には 13.4% (EU27) に低下していた。一方、新枠組みを効果的なものにするためには主要排出国の参加が不可欠であるという言説は、従来国際規制に消極的であった国々の動向に配慮するという逆説的な現象を生じさせた。気候変動に最も熱心に取り組んだ者が影響力を低下させるという皮肉な結果となったのである。

第2に、新興国の影響力増大である。京都議定書では非付属書 I 国であった中から中国、インド、ブラジル、南アフリカ等新興国が急速な経済成長を遂げ、彼らは法的に拘束力のある合意によって削減義務を課されることに強く反対した⁴¹。なかでも中国は先進国の歴史的責任を追及し、先進国の削減義務の約束が先決であると主張したが、自らについては自由に経済活動を追求することを望み、他国から干渉されることを拒んだ。その強い意志は、同様に国内に問題を抱える米国の意向と一致し、最終局面で法的拘束力のある合意成立を阻止する決定的な勢力となってしまった。また、中国は国際的検証を主権侵害として拒否し合意内容を後退させ、国際的検証を推す米国はそれを完全に覆すことが出来なかった。中国や米国を含む一部の国々が最終日にまとめた合意案に対し反対する国々

が出た際、中国等は声明を出すなど採択へ向けた前向きな動きを見せることはなかった⁴²。

途上国は資金援助や技術移転を要求し、EU 等先進国は前向きに提案を準備してきたが、一定の経済成長を遂げていた国にとって資金提供はさほど魅力的な取引材料とはならなかったように見える⁴³。彼等の優先順位は国際規制の阻止であり、EU はこうした新しい状況に対応するための戦略を持っていなかったというのが多くの指摘となった。EU の規範的なアプローチに米中を説得する力はなく、先進的な域内政策はもとより、さらには資金援助提案も彼らの態度を変えることはできなかったのである。

ポスト京都議定書の新しい枠組みが合意されなかったことで EU が懸念したのは、環境上のことだけではなく、EU は京都議定書で設けられた京都メカニズムに対応した制度を EU 域内の気候変動対策として設定していた。とりわけ排出量取引制度 (EU-ETS) は、EU 気候変動対策の核となって今後も拡充が予定されていた。もし京都議定書後の国際的枠組みが合意できなければ、EU-ETS に影響が及び市場が混乱しかねなかった。余剰割当量 (AAU) の扱いも EU にとっては重大関心事だったのである⁴⁴。

COP15 において EU は当初の目的を達することができず、影響力の低下が認識され、現実を踏まえた外交戦略や提案力・交渉力に依拠する手段的リーダーシップの強化が求められることになった。加えて、主要排出国から協力を引き出す交渉力を持つには、より強い効果を持つ手段を行使する必要があるのではないか。そのような視点から、炭素市場を発展させることや、気候変動対策に消極的な国からの輸入品に追加的な関税を掛けるなど踏み込んだ策について言及する声の一部から上がってきた⁴⁵。

また、EU のアプローチはあまりに規範的で、「他者をもっと理解すべきだった」という見解も聞かれた。ある論稿によれば、2005 年以降中国と気候変動対策で協力関係を深めていた EU にとって、COP15 における中国の対応は意外であったという⁴⁶。従来の EU 対外行動をめぐる議論は「一つの声で発言する」ことが出来ていないことを嘆くものが多く、他国の志向や国内政策を理解する能力については十分な関心が払われてこなかった。その問題を指摘し、気候変動

交渉を主導していくためには他者とりわけ主要国の理解が欠かせないとして、EU 対外行動の中で他国を理解していく能力をより高めていく努力が求められたのである。

5. まとめ

EU は気候変動対策を発展させ、環境リーダーシップを取るべく 2009 年のコペンハーゲン会議に臨んだが、会議の結末は EU の期待とはほど遠いものであった。EU が最大の目標としていた法的拘束力ある合意を採択することは出来なかったのである。国内に様々な事情を抱える途上国も他の先進国も EU 構想を受け入れることはなく、EU は従来の交渉アプローチの限界を露呈した。

EU が「環境リーダーシップをとる」と言うとき、条約の採択や規制基準の厳格化等レジーム強化を主導する役割を担うことを意味している。当該レジームを成立・発展させることは、環境目的という規範的側面がある。ところが政府間交渉の場における各国提案には、大気中の二酸化炭素濃度低下という目的だけでなく、その実現のためのアプローチが含まれ、その背景にある環境政策観が含意されている。それらは環境レジームをめぐる政府間交渉を対立・停滞させる原因になり得る。EU にとっても気候変動レジームが内包する国際競争力の問題、カーボンリーケージや経済活動を規定する制度の行方には関心があった。EU の域内対策と国際社会の取り組みの整合性という点からも EU 産業界の国際競争力という点からも、EU の望む構想が採用されるに越したことはなかったはずである。

しかし、気候変動対策は時間との戦いになってきている。政治的合意を優先させる妥協が科学的・環境的な後退になることは望ましくない。コペンハーゲン会議に対する EU 側の失望には、環境上の理由が勝っていた。現実の気候変動問題に対応するために求められる厳しい措置の必要性和、国際社会の合意を引き出すという外交上の要求に応じていくために、EU は現実を踏まえた外交戦略や提案力・交渉力を一層強化することが求められた⁴⁷。

COP15 後暫くの展開を見る限り、EU は規範的役割を放棄してはいない。指針的リーダーシップは今後も必要である。新興国は国際交渉の場で削減義務を拒否しているものの、国内では気候変動対策に取り組み始めており、そのような国は先進的な取り組み例を必ず必要とするからである⁴⁸。また、ボトム・アップによる温室効果ガスの削減という新たなアプローチを成功に導くためにも、EU には政策モデルを提示する役割が求められ続けるだろう。しかし、新興国の伸長に象徴される国際情勢の変化は、国際交渉における EU を周辺的な地位に追いやる可能性を高めている。EU 環境リーダーシップは、地球環境にも EU 加盟国にも意義あるものでなければならない。気温上昇を 2 度以内に抑えるために国際社会はどのようなアプローチをとれば良いのか、その中で EU はどのような環境リーダーシップを追求すべきなのかという課題は、時間とともに条件を変化させ、その答えは近年新しい段階に入ってきたように思われる。

¹ EU 環境政策概略については以下を参照。Andrew Jordan and Camilla Adelle (eds.), *Environmental Policy in the EU: Actors, institutions and processes*, Third edition, Earthscan, 2014. Andrew Jordan, David Benson, Rüdiger Wurzel and Anthony Zito, “Environmental Policy: Governing by Multiple Policy Instruments?”, in Jeremy Richardson (ed.), *Constructing a Policy-Making State? Policy Dynamics in the EU*, Oxford University Press, 2012.

² 最近の例で言えば、英国における EU 脱退論の盛り上がりやギリシャにおけるチプラス政権の誕生などがある。

³ 米国の離脱で、京都議定書発効条件の一つである「付属書 I 国の 1990 年における二酸化炭素の総排出量のうち少なくとも 55% を占める付属書 I 国の批准」を満たさない恐れが出てきた。

⁴ 日本の場合、京都議定書第 1 約束期間中の 5 カ年平均の総排出量は、基準年比で 1.4% 増加となったが、目標達成に向けて算入可能な森林等吸収源及び京都メカニズムクレジットを加味すると、5 カ年平均で基準年比 8.4% 減となり、京都議定書の目標 6% を達成することとなった。

⁵ 1990 年のダブリン欧州理事会において、国際社会の環境リーダーシップをとる決意を謳った「欧州環境宣言」を採択した。John R. Schmidt, “Why Europe Leads on Climate Change”,

Survival, 50(4), 2008. R.Daniel Kelemen, “Globalizing European Union environmental policy”, *Journal of European Public Policy*, 17(3), 2010.

⁶ 当該指令案は、英国やスペインから猛烈な反発を受けた。国際競争力への懸念と国家徴税権への侵犯という2大反論を収めることはできなかった。

⁷ 米国は1990年比0%、日本は2.5%という削減目標値案を持って会議に臨んだが、最終的にEU・米国・日本はそれぞれ8%・7%・6%の削減を約束することとなった。John Vogler, “EU Policy on Global Climate Change: The Negotiation of Burden-Sharing”, in Daniel C. Thomas (ed.), *Making EU foreign policy: national preference, European norms and common policies*, Palgrave Macmillan, 2011.

⁸ Martijn L. P. Groenleer, and Louise G. von Schaik, “United We Stand? The European Union’s International Actorness in the Cases of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol”, *Journal of Common Market Studies*, 45(5), 2007, p.987.

⁹ *Ibid.*, p.986.

¹⁰ *Ibid.*, pp.987-990.

¹¹ 2009年に発効したリスボン条約では、環境政策の目的として初めて気候変動を明記し、その重要性を基本条約レベルで確認した。欧州連合運営条約第191条第1項：「…地域的又は世界的規模の環境問題に対処するための措置、特に気候変動と関する措置の促進…」(傍点は筆者による)。

¹² グラブとグプタによる分類に基づく。構造的 (structural) リーダーシップは、政治的経済的パワーに基づくインセンティブを使用する。指針的 (Directional) リーダーシップは、何が望ましく何が可能であるかという認識に影響を与えるため理念や国内実行を使用する。手段的 (Instrumental) リーダーシップは、勝利する連合を創設するために何らかの構想を創造したり、外交技術を駆使する。他にもリーダーシップの分類をしているものがあるが、概ね類似の分類であろう。Michael Grubb and Joyeeta Gupta, “Leadership- Theory and methodology”, in Joyeeta Gupta and Michael Grubb (eds.), *Climate change and European Leadership- A Sustainable Role for Europe?*, Kluwer Academic Publishers, 2000, p.23. Rüdiger K. W. Wurzel and James Connelly, “Introduction: European Union political leadership in international climate change politics”, in Rüdiger K. W. Wurzel and James Connelly (eds.), *The European Union as a leader in International Climate Change Politics*, Routledge, 2011, pp.12-16.

¹³ 1990年のEU削減目標と気候変動枠組み条約の努力目標値、京都メカニズム利用の制限などがある。逆に、京都議定書とEU-ETSのように国際レベルが刺激となって域内政策が促進される場合もある。Sebastian Oberthür and Claire Roche Kelly “EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges”, *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 43(3), 2008.

¹⁴ 2009年にコペンハーゲンで開催された気候変動に関する会議は、気候変動枠組み条約第15回締約国会議 (COP15) および京都議定書第5回締約国会議 (CMP5) である。2013年以降の国際的枠組みに関しては、条約の下での長期的協力の行動のための特別作業部会 (AWG-LCA) および京都議定書の下での付属書I国のさらなる約束に関する特別作業部会 (AWG-KP) において並行して審議されており、COP15のみで決定するわけではなかったが、最終的にCOP全体会合でその大枠がはかられたことから、ここでは便宜上COP15として記述する。

¹⁵ EU-ETS指令の改正をめぐり、ポーランドは自国のための特別措置を要求した。

¹⁶ “Limiting Global Climate Change to 2 degree Celsius- The way ahead for 2020 and beyond”, *COM*(2007)2.

¹⁷ “2020 by 2020- Europe’s climate change opportunity”, *COM*(2008)30final.

¹⁸ Directive 2009/28/EC, Directive 2009/29/EC, Directive 2009/31/EC, Decision No406/2009/EC, *Official Journal of European Union*, L 140, 5.6.2009. 他にEU-ETSに航空業界を含めるDirective 2008/101/ECなど補完する立法等も採択されていた。

¹⁹ Sebastian Oberthür, “The European Union’s Performance in the International Climate Change Regime”, in Sebastian Oberthür, Knud Erik Jørgensen and Jamal Shahin (eds.), *The performance of the EU in International Institutions*, Routledge, 2013, pp.77-78.

²⁰ “Eurobarometer: Climate change the second most serious problem faced by the world today”, IP/09/1858, 2/12/2009.

²¹ “Environmental Council: Commission welcomes Council conclusions on the EU position for the Copenhagen Climate Change Conference”, IP/09/1561, 21.10.2009. Council of the European Union, “Presidency Conclusions”, 7889/09, 20.3.2009. Council of the European Union, “Presidency Conclusions”, 15265/09, 30.10.2009. Council of the European Union, “EU position for the Copenhagen Climate Conference, -Council conclusions”, 14790/09, 21.10.2009.

²² *Bulletin Quotidien Europe*, 9.12.2009.

European Council, “European Council 10/11 December 2009”, EUCO6/09, 2009.

²³ *Bulletin Quotidien Europe*, 7.11.2009.

“Copenhagen conference must produce global, ambitious and comprehensive agreement to avert dangerous climate change”, IP/09/1867, 2.12.2009.

²⁴ デンマークのムラー外務大臣は、事前にコペンハーゲン会議の成功には5つの条件があると発言していた。第1に、合意は政治的に拘束力のあるものでなければならない。第2に、合意は2010年に法的拘束力のある条約の形を取っていること。第3に、合意はバリ行動計画で扱われた課題すべての主要ポイントを含んでいること。第4に、合意は多様な国々の個別の約束を反映したものであること。第5に、メカニズムがどのように機能するかという補足決定を伴っていること。 *Bulletin Quotidien Europe*, 9.12.2009.

²⁵ 合意の内容の貧弱さを理由に反対意見を述べた国もあった。Radoslav S. Dimitrov, “Inside UN Climate Change Negotiations: The Copenhagen Conference”, *Review of Policy Research*, 27(6), 2010, pp.810-11.

²⁶ 「気候変動枠組条約第15回締約国会議 (COP15) 京都議定書第5回締約国会議合会 (CMP5) 等の概要」平成21年12月20日, http://www.mofa.jp/mofaj/gaiko/kankyo/kiko/cop15_g.html (2014年5月12日閲覧)

²⁷ COP15前にEUは1990年比で20%、日本は25%という高い目標を発表して交渉に臨んでいた。

²⁸ 論者によっては、京都議定書をトップ・ダウン・アプローチ、コペンハーゲン合意におけるものをボトム・アップ・アプローチと呼ぶ。

²⁹ 「ギャップ」とは、地球温暖化抑制のために必要な温室効果ガス削減レベルと、各国が掲げている排出削減目標／排出削減行動(2020年)をすべての国が達成した場合に実現できる排出レベルとの間にある大きな隔たりを意味する。 http://www.jccca.org/trend-world/conference-report/cop17/cop17_04.html (2014年5月14日閲覧)

³⁰ 「コペンハーゲン合意」, http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/kilo/cop15_decision.html (2014年5月12日閲覧)

³¹ Dimitrov, *op.cit.*, pp.809-810.

³² “Statement of President Barroso on the Copenhagen Climate Accord”, SPEECH/09/588, 19/12/2009.

³³ デンマークのヘデゴー議長は各国の主張に耳を傾けたが全体の議論をまとめるまでに至らず、ラスムセン首相へ議長を交代した。 Constanze Haug and Frans Berkhout,

“Learning the Hard Way? European Climate Policy after Copenhagen”, *Environment*, 52(3), 2010, p.23.

³⁴ *Bulletin Quotidien Europe*, 22.12.2009.

³⁵ 『日本経済新聞』2009年12月24日。

³⁶ *Bulletin Quotidien Europe*, 23.12.2009. 1月のセビリアでの非公式閣僚理事会はコペンハーゲン会議での戦略分析が報告されるだろうという報道があったが、その内容に関する資料は入手できていない。

³⁷ 『日本経済新聞』2009年12月19日。

³⁸ Tom Delreux, “The EU as an actor in global environmental politics”, in Andrew Jordan and Camilla Adelle (eds.), *Environmental Policy in the EU- Actors, institutions and processes*, Third edition, Earthscan, 2014. Ilze Ruse, (Why) Do Neighbours Cooperate? Institutionalised Coalitions and Bargaining Power in EU Council Negotiations, Budrich UniPress, 2013, pp.136-154.

³⁹ Simon Light Foot and Jon Burchell, “The European Union and the World Summit on Sustainable Development: Normative Power Europe in Action?”, *Journal of Common Market Studies*, 43(1), 2005. 拙稿「EUの環境リーダーシップと域内事情—ワシントン条約第15回締約国会議における大西洋クロマグロの場合」『長崎大学総合環境研究』第17巻第1号, 2014.

⁴⁰ 例えば、以下の文献を参照のこと。Lisanne Groen, Arne Niemann and Sebastian Oberthür, “The EU as a Global Leader? The Copenhagen and Cancun UN Climate Change Negotiations”, *Journal of Contemporary European Research*, 8(2), 2012. Rosa Maria Fernandez Martin, “The European Union and International Negotiations on Climate Change. A Limited Role to Play”, *Journal of Contemporary European Research*, 8(2), 2012. Joseph Curtin and Gina Hanrahan, *What Can Cancun Deliver? Pre-summit Briefing*, Institute of International and European Affairs, 2010. Sebastian Oberthür, *op.cit.* Jack T. Trevors, Milton H. Saier Jr., “UN Climate Change Conference, Copenhagen 2009: Whatever Works?”, *Water Air Soil Pollution*, 207, 2010. Mike Hulme, “Moving beyond Climate Change”, *Environment*, 52(3), 2010. Constanze Haug and Frans Berkhout, *op.cit.*, Joseph Curtin, *The Copenhagen Conference: How should the EU Respond?*, Institute of International and European Affairs, 2010. Christian Egenhofer and Anton Georgiev, *The Copenhagen Accord: A first stab at deciphering the implications for the EU*, Centre for European Policy Studies,

2010. Noriko Fujiwara, “Reinvigorating the EU’s Role in the post-Copenhagen Landscape”, Centre for European Policy Studies, 2010.

⁴¹ コペンハーゲン会議は、米国・中国または BASICs（ブラジル、南アフリカ、インド、中国）によって事実上の主導権が握られ、EU はそれに加わることが出来なかったという見方が大勢である。

⁴² Dimitrov, *op.cit.*, p.814.

⁴³ *Ibid.*, p.808. 交渉の進め方にも問題が指摘された。Curtin, *op.cit.*, pp.7-8.

⁴⁴ Council of the European Union, “Presidency Conclusions”, 15265/09, 30.10.2009. Council of the European Union, “EU position for the Copenhagen Climate Conference, -Council conclusions”, 14790/09, 21.10.2009. 『日本経済新聞』2010年1月22日。

⁴⁵ *Bulletin Quotidien Europe*, 23.12.2009.

Egenhofer and Georgiev, *op.cit.*, pp.5-6.

Curtin, *op.cit.*, pp.7-11.

⁴⁶ Diarmuid Torney, “Challenges of European Union Climate Diplomacy: The Case of China”, *European Foreign Affairs Review* 19, special issue, 2014.

⁴⁷ 気候変動への配慮を他の対外政策手段に積極的に盛り込んでいくことや、交渉を優位に進めるため他国と連携を図ることは、以前から試みられてきたが、新しい交渉環境においても効果が見込まれる必須の策であろう。Oberthür, *op.cit.*, p.80.

⁴⁸ Inés de Águeda Corneloup and Arthur P. J. Mol, “Small island developing state and international climate change negotiations: the power of moral ‘Leadership’”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, on 9 November 2013 published online, <http://link.springer.com/article/10.1007/s10784-013-9227-0/fulltext.htm> viewed on 2015/02/27